

RÉFLEXIONS AUTOUR DE LA LOI SUR LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT



Recommandations pour une législation environnementale forte sur le plastique en Suisse

Novembre 2024



RÉSUMÉ

L'année prochaine, en 2025, la loi suisse sur la protection de l'environnement (LPE) fêtera ses 40th ans. Au cours de cette période, la loi, qui est entrée en vigueur en 1985, a été la pierre angulaire de la législation environnementale suisse. En tant que telle, elle met en œuvre l'art. 74 de la Constitution suisse en définissant les principes et les règles de base de la «*protection de la population et de son environnement naturel contre les atteintes et les nuisances*» en veillant à ce que ces atteintes et ces nuisances soient prévenues.

L'objectif initial de la loi sur la protection de l'environnement était de protéger les ressources naturelles telles que l'eau, l'air, le sol et les différents biotopes, espèces animales et végétales en Suisse. C'est pourquoi **le Conseil fédéral et le Parlement ont explicitement reconnu, au moment de l'introduction de la loi, que la protection de l'environnement peut primer sur d'autres considérations, notamment économiques**. Sur cette base et au cours de son développement, la loi a été complétée par un certain nombre de principes de base et d'instruments juridiques spécifiques, en particulier l'art. 30a let. a LPE, permettant au Conseil fédéral d'introduire des mesures d'interdiction et donc d'interdire des produits qui causent des problèmes environnementaux (chapitre 1).

Toutefois, **depuis les années 1990, l'utilisation éventuelle de ces instruments prohibitifs se heurte à une réticence généralisée de la part des autorités fédérales**. Cette évolution s'est accompagnée d'un changement considérable dans l'approche et l'application de la loi sur la protection de l'environnement. À la suite d'une vaste réforme, la loi a été davantage axée sur l'économie. Au lieu d'être la préoccupation première de la LPE, les **considérations environnementales devaient désormais être envisagées dans le contexte d'un équilibre avec les exigences économiques**. Et, en référence à l'art. 41a LPE, l'économie privée s'est vu attribuer un rôle important dans l'exécution de la loi en mettant l'accent sur les *initiatives propres* et les *accords volontaires*. Avec quelques nuances introduites dans le cadre de la dernière réforme de l'«économie circulaire» confirmée en mars 2024, cette approche est restée dominante en ce qui concerne la protection de l'environnement en Suisse et l'application de la LPE (chapitre 2).

Cette décision de s'appuyer sur le secteur privé en tant qu'acteur clé de la politique environnementale est généralement présentée comme un choix raisonnable et neutre et comme le meilleur moyen de parvenir à une protection efficace de l'environnement. Dans la pratique, cependant, sans le reconnaître explicitement, il s'agit bien plus d'une décision idéologique déterminée par les convictions et les intérêts (principalement économiques) de ses partisans, subordonnant la politique environnementale à la primauté de l'économie (section 3.1).

Cela devient particulièrement clair lorsqu'on examine de plus près les **arguments couramment invoqués pour justifier cette approche axée sur l'économie**. Tout d'abord, il est répété que l'autorégulation et les initiatives volontaires du secteur privé fonctionneraient bien et devraient donc être retenues comme approche privilégiée. En outre, on fait valoir que cette participation prédominante du secteur privé est conforme au principe de subsidiarité et donc aux principes suisses. Enfin, il est fait référence aux succès supposés de la législation suisse en matière de protection de l'environnement, selon laquelle l'environnement se porte plutôt bien et que des progrès constants sont réalisés. Ces «progrès» sont justifiés par la forte implication du secteur privé et le caractère volontaire des mesures. Un examen plus approfondi de ces arguments permet toutefois de conclure qu'aucun d'entre eux n'est tenable sur le plan factuel, d'autant plus qu'en y regardant de plus près, de nombreuses «avancées» se révèlent être des mythes qui ne résistent pas à un examen scientifique approfondi.

Bien qu'elles soient souvent citées comme la voie à suivre, **l'autorégulation et les mesures volontaires prises par l'économie privée s'avèrent, dans la pratique, n'avoir que peu d'impact réel sur le traitement – et encore moins sur la résolution – des problèmes environnementaux**. En outre, on peut se demander si les mesures volontaires sont réellement soutenues par l'économie elle-même. Tout d'abord, le nombre d'accords sectoriels conformément à la LPE est limité. En 2021, l'Office fédéral de l'environnement (OFEV) n'en dénombre que 10¹, et aucun autre accord ne semble être devenu opérationnel depuis. Ainsi, la collecte nationale de plastique sous l'égide de RecyPac n'est, jusqu'à nouvel ordre, toujours pas pleinement opérationnelle au niveau national. En outre, comme le souligne l'OFEV, très peu d'accords sectoriels sont réellement volontaires, c'est-à-dire sans aucune forme d'incitation ou de pression politique². Enfin, l'efficacité réelle de ces accords est confuse et limitée, comme le montrent les exemples de la collecte nationale des déchets plastiques et les accords sur les sacs en plastique (section 3.2.1).

Quant à l'affirmation selon laquelle l'implication prépondérante du secteur privé dans l'exécution de l'APE ne concernerait que la **subsidiarité bien comprise**³, elle relève d'une lecture problématique de ce qu'est la subsidiarité. Fondamentalement, la subsidiarité consiste à renforcer le pouvoir des citoyens individuels et concerne le renforcement de la démocratie⁴. Or, **les acteurs du secteur privé ne représentent pas les intérêts généraux de la société civile, mais uniquement leurs propres intérêts économiques**. Par conséquent, leur forte implication dans l'exécution de la LPE ne peut être comprise en ces termes, d'autant plus que d'autres représentations de la société civile n'ont pas le même accès et la même implication. Cette situation est contestable sur le plan démocratique. La délégation de mesures de politique environnementale à des représentants (individuels) du secteur privé, en tenant compte des intérêts économiques, est donc problématique à deux égards : premièrement, l'inaction continue est légitimée sur la base de la loi sur la protection de l'environnement, qui, conformément à l'art. 74 de la Constitution fédérale, stipule sans équivoque et exclusivement la «*protection de l'homme et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodantes*», défiant ainsi la Constitution fédérale. D'autre part, cela a également un impact négatif sur les intérêts (économiques) des citoyens qui ne sont pas protégés par cette loi (section 3.2.2).

Enfin, les **arguments selon lesquels la protection de l'environnement se porte bien dans l'ensemble - et cela serait dû en grande partie à la forte implication de l'économie privée - sont tout simplement en contradiction avec la réalité et les faits scientifiques**. Il y a plusieurs décennies déjà, de nombreuses voix, y compris au sein du Parlement suisse, ont clairement mis en garde contre la dégradation de l'environnement. Depuis lors, et malgré toutes les connaissances disponibles et de nombreuses promesses, la situation s'est incontestablement détériorée et de nouveaux problèmes environnementaux et défis en matière de politique climatique sont apparus (section 3.2.3).

Au vu de ces observations, le présent rapport conclut que **l'approche actuelle adoptée dans le cadre de la LPE en Suisse au cours des 30 dernières années n'est plus tenable**. En réponse, il préconise que les autorités fédérales suisses assument (à nouveau) un rôle proactif plus important- et si cela s'avère raisonnablement nécessaire- un rôle prohibitif, y compris par des interdictions, afin de protéger l'environnement (chapitre 4).

Ceci est d'autant plus important dans le contexte de l'économie circulaire, aujourd'hui largement citée. Il y a à peine 30 ans, la Suisse disposait encore d'une économie circulaire *avant-la-lettre* (même si on ne l'appelait pas ainsi à l'époque) sous la forme de systèmes de réutilisation bien développés pour les bouteilles en verre. Bien qu'à l'époque le Conseil fédéral l'ait indubitablement promu et défendu pour ses vertus environnementales évidentes, sous la pression des intérêts de l'économie privée, ce système a presque entièrement disparu (section 5.1). Ceci n'est pas sans importance au vu des débats actuels sur la circularité. Dans la pratique, les discussions sur l'économie circulaire se concentrent principalement sur le recyclage (comment l'améliorer). Cependant, pour être réellement un moyen efficace de réduire les nuisances environnementales et l'impact de l'activité économique globale sur l'environnement, la **circularité doit s'articuler autour de la hiérarchie des 4 R, à savoir la réduction et la réutilisation, suivies du recyclage et de la valorisation énergétique**. Dans le contexte des récentes modifications de la LPE relatives à l'économie circulaire, cela signifie que ces deux premiers concepts de réduction et de réutilisation doivent être pris en compte de manière plus explicite dans le cadre de l'opérationnalisation ultérieure de la loi (section 5.2). À cet égard – et en gardant à l'esprit la «*circularité avant la lettre*» mentionnée ci-dessus – il est important d'examiner comment une économie circulaire (en particulier en ce qui concerne sa dimension de réduction et de réutilisation) pourrait s'implanter et avoir des avantages environnementaux à long terme dans le cadre d'un paradigme de croissance économique inchangé (section 5.3).

Tous ces éléments doivent être pris en considération tout au long de l'opérationnalisation de la LPE renouvelé. **Cette opérationnalisation doit intégrer pleinement les concepts de réduction et de réutilisation dans la mise en œuvre pratique de la loi sur le terrain**. Le présent rapport démontre que **cela devra se faire, entre autres, par des mesures d'interdiction**, dont l'utilisation est rendue possible par différentes dispositions de la LPE, notamment l'article 30a et le nouvel art. 35i. Il est important de reconnaître que certains produits- en particulier ceux destinés à une utilisation unique et à court terme- causent des dommages à l'environnement qui ne peuvent être justifiés, même lorsqu'ils sont mesurés par rapport aux avantages éventuels de leur utilisation. Pour réaliser sans ambiguïté et de préférence rapidement leur disparition, les **interdictions imposées par l'État sont raisonnablement appropriées et les plus adéquates**. (section 5.4).

Compte tenu des **nombreux et profonds problèmes liés au plastique, également en Suisse** (section 6.1), le rapport affirme qu'une attention particulière devrait être accordée aux produits fabriqués à partir de ce matériau. En termes de recyclage, le **plastique est un matériau intrinsèquement non circulaire**. Ainsi, la mise en œuvre de la LPE devrait

suivre strictement la hiérarchie «d'abord réduire- ensuite réutiliser». Ce n'est qu'en limitant à la source l'utilisation des produits en plastique (en particulier) jetables et inutiles que l'on parviendra à une telle réduction et que l'on pourra développer des alternatives réutilisables. Conformément aux dispositions disponibles dans le cadre de la LPE, cela nécessite l'utilisation de mesures politiques proactives et prohibitives (section 6.2).

Malheureusement, dans la pratique, les **autorités suisses restent réticentes à déployer des mesures prohibitives, y compris pour les produits en plastique**. Sur la base de recherches antérieures menées par OceanCare et publiées dans le rapport «Plastic Matters» en 2021, une série d'arguments récurrents continue de suggérer que toute interdiction serait inappropriée.

Tout d'abord, on invoque le **manque de preuves scientifiques**. Cet argument n'est pas nouveau et entrave l'application du **principe de précaution**. Les lacunes intrinsèques de cet argument apparaissent de manière flagrante lorsqu'il s'agit de la santé humaine. Il est urgent de se demander ce qui est considéré comme des preuves «suffisantes» pour prendre des mesures décisives afin de protéger la santé publique. À l'heure actuelle, l'approche est encore trop axée sur la preuve rétrospective d'un dommage (c'est-à-dire après que les produits sont devenus largement présents dans l'espace public), et ce principalement aux dépens de ceux qui subissent ce dommage. **Pour protéger les citoyens suisses, il est essentiel d'envisager l'application de ce principe bien établi en droit de l'environnement**. La charge de la preuve qu'une activité ou un produit ne nuit pas à l'environnement, y compris à l'homme, doit incomber à ceux qui veulent mettre un produit sur le marché (art. 6.3.1).

Deuxièmement, **l'argument de la proportionnalité est lui aussi discutable**. Cet argument est centré sur l'idée de mettre en balance les dommages environnementaux et les avantages économiques privés. Or, **conformément à l'intention initiale de la loi, la LPE devrait se concentrer davantage sur les premiers, en prenant le pas sur les seconds si nécessaire** (section 6.3.2).

Un troisième argument en faveur de l'inaction concerne l'idée que la Suisse devrait attendre que d'autres acteurs «agissent en premier». Si, dans certains cas, il peut être bénéfique pour la Suisse de s'aligner sur ses voisins et le pays peut être amené à respecter des obligations internationales, cela ne devrait pas l'empêcher d'exercer ses droits souverains, voire de donner l'exemple à d'autres, d'autant plus que la politique environnementale suisse a depuis longtemps adopté une approche globale. S'ils expliquent bien leur motivation, les États européens ne doivent pas toujours attendre «Bruxelles» pour agir dans l'intérêt de leur environnement, y compris de la santé humaine. Cela vaut non seulement pour les États membres de l'UE, mais aussi pour les pays associés comme la Suisse. Par exemple, la Belgique et la France se sont attaquées à la menace que représentent les e-cigarettes pour l'environnement et la santé, sans attendre que l'UE devienne active (section 6.3.3).

Enfin, le **«laisser faire»** est justifié en référence à la garantie constitutionnelle de la liberté économique (art. 27 Cst.). Néanmoins, la même Constitution stipule également que la Confédération veille à éviter les atteintes ou les nuisances à la population et à son environnement naturel (Cst., art. 74). En outre, comme nous l'avons déjà noté à propos de l'argument de la subsidiarité (cf. *supra*), **le rôle prépondérant des acteurs de l'économie privée dans l'exécution de la LPE soulève d'importantes questions de légitimité démocratique**. La manière dont les initiatives privées et les mesures volontaires sont organisées- c'est-à-dire avec peu ou pas de contrôle et d'évaluation de leur efficacité par les autorités fédérales- est **contraire à l'intention initialement communiquée de l'art. 41a LPE**, la disposition légale sur laquelle cette approche est censée se fonder (section 6.3.4).

Compte tenu de ce qui précède, il est approprié et nécessaire de prendre des mesures politiques décisives, notamment en interdisant certains produits en plastique. D'autant plus si l'on considère l'interaction du plastique (et des multiples problèmes qui y sont liés) avec d'autres problèmes mondiaux (section 6.4.1) et défis nationaux (section 6.4.2), le problème du plastique doit être abordé en **interdisant les produits en plastique problématiques et en limitant considérablement l'utilisation de ceux qui peuvent être évités ou remplacés**.

1 BAFU (08.02.2021), *Branchenvereinbarungen : Übersicht und Frage der Allgemeinverbindlichkeit* Faktenblatt zuhanden der Subkommission 20.433 Parlamentarische Initiative "Schweizer Kreislaufwirtschaft stärken", pp. 4-8.

2 *Ibid.*, p. 2.

3 93.053 Loi sur la protection de l'environnement. Änderung > Ständerat 2. Juni 1994 > Bruno Frick.

4 Evans & Zimmermann (eds.), *Global Perspectives on Subsidiarity*, Springer Link, 2014.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La loi suisse sur la protection de l'environnement aura bientôt 40 ans. Cependant, pendant la majeure partie de son existence, l'application de cette loi a essentiellement suivi une approche de « laisser faire l'économie ». Les autorités fédérales s'abstiennent de toute intervention politique proactive, y compris des interdictions. Elles choisissent plutôt de laisser l'initiative au secteur privé. Cela peut certes garantir la liberté économique (art. 27 de la Constitution) **mais ne permet pas d'atteindre l'objectif principal de la LPE, à savoir la protection de la population suisse et de son environnement naturel contre les atteintes nuisibles ou incommodes** (art. 74 de la Constitution).

Ce rapport avance des arguments solides pour que cela change.

Dans leur application de la LPE, les autorités fédérales devront revenir à **l'objectif initial de la loi** : protéger l'environnement, si nécessaire en priorité sur d'autres intérêts, notamment économiques.

A cet égard, **le débat doit s'éloigner des arguments erronés qui visent à justifier le maintien de la prépondérance du secteur privé**. Après trois décennies *d'essai*, suffisamment de temps a été laissé au secteur privé d'agir par « l'autorégulation “ et des ” mesures volontaires ». **L'état de l'environnement, y compris en Suisse, ne s'est globalement pas amélioré au cours de ces années, bien au contraire**. Cela doit être un argument suffisant pour une réorientation drastique vers une protection de l'environnement proactive, impulsée par l'État.

Cela devient encore plus pertinent dans le contexte des récentes modifications de la LPE. Si la Suisse a vraiment l'intention de développer une « économie circulaire » pour protéger l'environnement, elle doit **mettre l'accent sur les deux premières étapes de cette circularité : la réduction et la réutilisation**. Pour réaliser véritablement une réduction et promouvoir de manière cohérente la réutilisation, il convient d'éliminer les produits qui, par leur nature même, entravent ces objectifs. Dans ce contexte, **les pouvoirs publics ne peuvent plus s'abstenir de prendre des mesures politiques proactives fortes, y compris par l'interdiction de produits qui causent incontestablement des dommages considérables à l'environnement**.

Une catégorie de produits importante sur laquelle il faudra se concentrer en priorité est celle des produits à usage unique et non nécessaires, qui sont en plastique ou en contiennent. **En termes de recyclage, le plastique est un matériau intrinsèquement non circulaire**. Les nuisances environnementales du plastique ne se limitent pas aux seuls déchets. **Les dommages et les nuisances se produisent tout au long de son cycle de vie**. Par conséquent, si jamais ce matériau devait faire partie d'une économie véritablement circulaire, sa production et son utilisation doivent d'abord être réduites de manière drastique. Pour commencer- mais pas que- cela concerne les produits en plastique jetables, destinés à un usage unique et à court terme.

Pour certains, des mesures politiques prohibitives pourraient bien sembler « non suisses » ... Mais **il ne devrait pas être « non suisse » de protéger de manière décisive l'environnement suisse et les personnes qui y vivent**. Ainsi, si la Suisse a l'intention sincère de réellement protéger l'environnement conformément aux dispositions disponibles dans la LPE, **une approche politique plus proactive sur le plastique est nécessaire et des interdictions sur des produits plastiques spécifiques doivent être mises en place**.

En résumé,

Le présent rapport recommande que :

- La protection suisse de l'environnement s'éloigne de l'approche prépondérante du « laisser faire l'économie » dans la mise en œuvre de la LPE.
- Dans leur mise en œuvre de la LPE, les autorités reviennent à l'objectif initial de la loi : protéger l'environnement, si besoin est, en priorité sur d'autres intérêts, économiques.
- Les débats sur le rôle de l'économie privée dans la protection de l'environnement doivent se pencher avec honnêteté sur les arguments maintes fois avancés à cet égard :
 - Présentées depuis 30 ans comme un chemin essentiel pour la protection de l'environnement, l'autorégulation et les mesures volontaires de l'économie privée ont peu de résultats à faire valoir.

- Les affirmations selon lesquelles cette forte implication du secteur privé n'est qu'une question de « subsidiarité bien comprise » sont erronées et problématiques d'un point de vue démocratique.
- L'état de l'environnement, en Suisse également, continue de se dégrader. La forte implication du secteur privé au cours des 30 dernières années n'a pas permis d'inverser la tendance.

En outre, il invite les autorités fédérales à

- Prendre en compte tout ce qui précède dans la mise en œuvre de la « réforme de l'économie circulaire » de la LPE.
- Mettre en œuvre une économie circulaire qui intègre pleinement la « réduction » et la « réutilisation » en les plaçant devant la « valorisation des matériaux » et- en dernier recours seulement- la « valorisation énergétique ».
- Reconnaître la nécessité d'une action politique plus proactive dans le cadre de la LPE, y compris des interdictions pour y parvenir.

Enfin, le rapport souligne que,

- Les produits plastiques causent des dommages et des nuisances tout au long de leur cycle de vie, et pas seulement au stade du déchet final. Ce fait doit être pleinement reconnu par les autorités publiques.
- Dans cette optique, les arguments classiques en faveur d'une intervention limitée de l'État doivent être réévalués :
 - L'argument « la science n'est pas encore disponible » ne peut justifier l'inaction face à des produits en plastique manifestement problématiques. Une approche plus proactive selon le principe de précaution doit être adoptée.
 - En ce qui concerne la proportionnalité, le bénéfice économique d'un petit nombre ne doit jamais être plus important que les dommages environnementaux subis par le plus grand nombre.
 - Bien qu'elle agisse dans un cadre international plus large, la Suisse peut et doit prendre des mesures décisives dans le cadre de ses compétences et de son champ d'action.
 - En ce qui concerne le plastique en particulier, il ne fonctionne pas de continuer à « laisser le secteur privé s'en occuper ».
- Le problème du plastique est lié à des développements internationaux et ne s'arrête pas aux frontières nationales. En agissant au niveau national pour protéger l'environnement, la Suisse contribue à résoudre un problème mondial à son niveau.

C'est pourquoi le rapport insiste que :

- Une première cible des interdictions conformes à l'EPA doit être les produits (contenant du) plastique(s), en particulier les produits non-nécessaires et jetables destinés à un usage unique et à court terme.

Pour de plus amples informations concernant ce rapport ou le travail d'OceanCare, merci de contacter :

Fabienne McLellan
Directrice & responsable du programme de lutte contre la pollution plastique
fmclellan@oceancare.org

Ewoud Lauwerier, PhD
Auteur et expert en politique sur les plastiques
elauwerier@oceancare.org

OceanCare
Gerbestrasse 6
CH-8820 Wädenswil
Suisse

Tél : +41 (0) 44 780 66 88
Fax : +41 (0) 44 780 68 08

www.oceancare.org

